

PROFESIONALIZACIÓN
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

*Javier Salinas Narváez**

En los países donde se ha implementado, el servicio civil ha pretendido hacer más eficiente el desempeño de los servidores públicos y otorgar un mayor grado de institucionalización al trabajo de las dependencias públicas. Se trata de ordenamientos del ámbito de responsabilidades de los funcionarios, de la adecuación del aparato gubernamental a las necesidades contemporáneas de especialización y de competencia, así como de la búsqueda de cooperación entre los distintos niveles de la administración pública.

Adicionalmente, el servicio civil ha sido un medio importante para despolitizar el ejercicio de la administración pública, al buscar que la generación de bienes y servicios para los ciudadanos no se rija por reglas discrecionales, partidistas o ideológicas, sino que se apege a criterios de racionalidad, eficacia, neutralidad y eficiencia.

El debate sobre el servicio civil en nuestro país surgió en paralelo a la transformación de nuestro régimen político; por desgracia, con cien años de retraso respecto a otras naciones. Con todo, constituía una de las asignaturas pendientes en la transición y fue un

* Diputado federal por el PRD. Secretario de la Comisión de Economía y de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

paso fundamental que el Congreso se diera a la tarea de legislar en la materia.

EL ORDEN DE LOS FACTORES SÍ ALTERA EL PRODUCTO

En 1886, Woodrow Wilson, quien años después se convertiría en presidente de los Estados Unidos, ofreció una conferencia en la Universidad de Cornell para hablar sobre los problemas básicos que presentaba el estudio y la práctica de la administración pública. Wilson afirmó que el problema principal de todos los gobiernos era distinguir entre métodos para organizar tareas administrativas. Sostuvo adicionalmente que existía una rica tradición en Europa continental que orientaría el conocimiento sobre lo que denominó *el gobierno en acción*.

Pero la pretensión de Wilson iba más allá, al señalar que se debía establecer una clara delimitación funcional y espacial entre la política y la administración. Desde su perspectiva, no se trataba de fuerzas en permanente conflicto o una dicotomía insalvable, sino de áreas esencialmente distintas y de momentos, del contexto de *lo público*, separados en el tiempo. Wilson señaló, además, la necesidad de que en los Estados Unidos se conociera con mayor detalle la administración del gobierno. Desde el movimiento denominado *la reforma del servicio civil* se había venido acentuando las tendencias para mejorar no sólo al personal, sino también la organización y los métodos de las oficinas gubernamentales.

La apuesta era por un gobierno más eficaz y menos costoso, por más bienes y servicios, y una menor densidad de los procedimientos burocráticos. Primero había que delimitar lo que el gobierno podía hacer de manera apropiada y, después, establecer la ruta que permitiera alcanzar esos objetivos con la mayor eficiencia y al menor costo.

Para dar cumplimiento a esos objetivos, Wilson fijó una serie de principios:

- Que la administración es la parte más visible del gobierno, porque es el gobierno en acción, quien ejecuta y opera
- Que los gobiernos de una república ya no se rigen por los caprichos de una corte, sino por las decisiones de una mayoría
- Que las obligaciones de una nación moderna no sólo son mayores, sino sustantivamente más complejas y difíciles, pues los servicios públicos se han diversificado y la población objetivo se ha multiplicado

En esas condiciones, contar con una administración profesional y eficaz sería el mejor antídoto contra tentaciones autoritarias y la discrecionalidad en la asignación de puestos.

Detrás de esas ideas, del cambio de paradigma, estaba el testimonio del fin de un orden político y el nacimiento de otro: la república sustituyendo a la monarquía y la democracia remplazando al autoritarismo. Ésa es, de alguna manera, la misma radicalidad de la transformación de nuestro régimen político. De ahí que el debate planteado por Wilson tenga relevancia para nuestro país.

UNA TRANSICIÓN INCONCLUSA

El tema del servicio civil comenzó a hacerse presente en nuestro país hacia finales de los años ochenta, por influencia de las corrientes contemporáneas en el estudio de la administración pública, pero, sobre todo, por las necesidades de renovar las prácticas y las instituciones a la luz de la cada vez más necesaria transición democrática.

Fue con el concepto de reforma del Estado con lo que se buscó, desde el discurso oficial, remplazar la idea de la transición de régimen.

Así, la relación entre reforma del Estado y modernización administrativa partía de una definición fundamental, que:

La reforma del Estado es, al mismo tiempo, un concepto más amplio y más restringido que el de la reforma administrativa. Éste ha sido siempre un proceso fundamentalmente intraburocrático, consistente en intentos deliberados de mejoramiento de uno o más aspectos de la gestión pública: la composición o asignación de sus recursos humanos, la racionalidad de sus normas y arreglos estructurales, la obsolescencia de sus tecnologías, el comportamiento de su personal, etcétera.¹

Esto no significaba que el vínculo entre reforma del Estado y modernización administrativa fuera nulo.

Sin duda, la reforma del Estado mantiene algunas de estas preocupaciones, agrega otras, pero abandona unas cuantas. En este último sentido, su alcance es más limitado ya que el cambio intraburocrático se convierte en un aspecto parcial y, en buena medida, subordinado, de la estrategia de la reforma.²

Con todo, aquella definición de las fronteras entre reforma del Estado y modernización administrativa en nuestro país hizo a un lado un problema fundamental: la relación entre los ciudadanos y las autoridades de todos los niveles en una democracia. Puesto que el fondo político de la reforma consiste en dar certidumbre a la ciudadanía sobre las instituciones, sobre la legalidad y legitimidad de

¹ Oscar Oszlak, “Estado y sociedad: las nuevas fronteras”, en Bernardo Kliksberg (comp.), *El rediseño del Estado / Una perspectiva internacional*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 57.

² *Idem*.

sus acciones, el solo establecimiento de las fronteras entre lo público y lo privado no basta para dar transparencia al quehacer estatal.

Es preciso entonces partir de una conceptualización de la modernización administrativa que vaya acorde con el proceso de ampliación democrática que el país experimenta y que vaya sentando las bases para una estructura administrativa gubernamental eficiente, transparente y legal.

Como se ha dicho, en México la reforma del Estado fue el concepto fundamental para articular las estrategias de cambio en lo económico y en lo político, con lo cual se puso a discusión las reglas del mercado, los mecanismos electorales para el acceso al poder, y el papel del Estado en la atención de los problemas públicos. Se trató de procesos complejos, que se pretendía cristalizar en instituciones cada vez más transparentes y confiables para los ciudadanos.

En este marco, desde los años ochenta se emprendió un programa de modernización administrativa, que involucraba tanto el desmantelamiento del antiguo papel del Estado en la producción de bienes y servicios públicos, como la búsqueda de la eficiencia en las estructuras gubernamentales. Ese proceso trató de articularse con las estrategias de cambio económico y político que se pretendían realizar desde el antiguo régimen. El diseño de un gobierno no absorbente, menos centralizado y más eficiente, tomó tres sexenios.

La eficiencia de la administración pública tanto de los programas, planes y objetivos por cumplir, como de los integrantes de la misma, es un tema actualmente en discusión, en especial porque desde la alternancia en el año 2000 se ha observado algunas deficiencias en los medios de acción, directos o indirectos, con los que cuenta el gobierno del país para lograr las metas establecidas en la Constitución y en las leyes.

Los principales cuestionamientos correspondieron a la disparidad entre la planeación económica y sus resultados, el excesivo crecimiento

del gasto corriente, la falta de rendición de cuentas sobre el uso de recursos públicos, la discontinuidad de los planes y programas dentro de los ámbitos administrativos, la persistencia de la corrupción en la administración pública, la concentración de actividades en la capital del país, la falta de profesionalización de los servidores públicos y la obsolescencia del marco normativo que regulaba su funcionamiento.

Al iniciarse la etapa democrática de nuestro régimen político, la administración pública tenía frente a sí la necesidad de eficientar su gestión mediante la formación de cuadros identificados con la democracia y la transparencia, en el desempeño de sus funciones; la erradicación de la arbitrariedad burocrática; y la búsqueda de alternativas para fomentar el control social de la gestión pública. Es decir, teníamos que crear una administración pública de la era democrática.

Desde los años noventa, los partidos políticos expusieron en sus plataformas que para mejorar el desempeño de la administración pública era preciso crear mecanismos que permitieran una vigilancia estricta sobre el cumplimiento de la ley por parte de los funcionarios públicos, la eliminación del secreto burocrático, la reducción al mínimo de los aparatos administrativos, así como su transformación en organizaciones apartidistas.

Los principales obstáculos a los que se enfrentaron aquellas propuestas fueron el impacto que las reformas podían provocar en el aparato burocrático y la generación de un debate sin salida entre las distintas propuestas de los partidos. Sobre el primer punto existía una amplia resistencia de las organizaciones sindicales oficiales a la reducción de las dimensiones del aparato administrativo. En el segundo, gravitaba la idea de que la simple reducción del aparato burocrático no generaría por sí misma la modernización de la administración pública.

Se pensó también que una de las formas de implementar las propuestas era a través de la privatización de algunos de los servicios que

prestaba la administración pública. En esa concepción, el servidor público se transformaría en un gerente social encargado de la prestación de servicios a una clientela específica.

MODERNIZACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN

Con todo, existía la conciencia de que la tarea de la reforma del Estado debía significar la consolidación de un régimen político democrático y una administración moderna, circunscrita a tres ámbitos de interacción encaminados a un mejor diseño de las estructuras gubernamentales, que tocan de fondo la relación gobierno-sociedad: mecanismos de rendición de cuentas; responsabilidad e imputabilidad de la actividad de los servidores públicos; y servicio civil de carrera.

MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS

Desde la creación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y el remplazo de la antigua Contaduría Mayor de Hacienda, el Congreso entró al debate sobre una administración más moderna y eficiente: una administración que debería contar con órganos significados por su autonomía técnica, por su carácter eminentemente profesional y al margen de cualquier interés político o partidista. La Auditoría Superior de la Federación fue entonces la respuesta para que la gestión administrativa se ajustara a los criterios de legalidad, eficiencia, eficacia y economía.

RESPONSABILIDAD E IMPUTABILIDAD

DE LA ACTIVIDAD DE LOS FUNCIONARIOS

Las propuestas en este sentido incluyeron desde la exigencia de un mayor control sobre la actividad de los funcionarios públicos, en especial en lo relativo a la corrupción, hasta el fortalecimiento de

los mecanismos de auditoría interna y externa. Una vieja demanda ha sido la exigencia de hacer públicas las declaraciones patrimoniales de los funcionarios de la administración centralizada, paraestatal y de los poderes Legislativo y Judicial, todos ellos vinculados con la generación de una cultura de rendición de cuentas, base de los sistemas democráticos.

SERVICIO CIVIL
Y PROFESIONALIZACIÓN
DEL SERVICIO PÚBLICO

Una de las premisas de este proceso ha sido la separación transparente de las actividades propiamente gubernamentales de lo político, con la idea de generar incentivos para el ascenso de los funcionarios públicos y lograr la consolidación de sus derechos y responsabilidades, y, por otra parte, desalentar una posible gestión sesgada hacia intereses de partido o de grupo.

Detrás de la idea de profesionalizar el desempeño de los servidores públicos de la administración pública centralizada, gravitaban tres premisas:

- La generación de un sistema de profesionalización y evaluación del desempeño de los servidores públicos, a través del cual se pudiera: *a)* supervisar la función pública; y *b)* mejorar de manera sistemática la capacidad de los cuadros administrativos
- Enfatizar los principios orientadores de la función pública: legalidad, eficiencia, objetividad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito, como criterios objetivos para la evaluación del desempeño en el servicio público, a fin de que los servidores cuenten con incentivos para mejorar su actuación
- Subrayar que temas como el salario y la remuneración de los empleados públicos son parte de la problemática de la administración pública, donde se debería buscar mecanismos para

regular la asignación de los puestos y las plazas de los funcionarios, los criterios para el desarrollo de la carrera administrativa y la transparencia de los estímulos al desempeño

Al iniciarse la LVIII Legislatura, el servicio civil de carrera, en comparación con otros temas, presentaba mayores puntos de coincidencia entre los partidos políticos, lo que permitiría desahogar el asunto sin negociaciones extenuantes. Con todo, para lograr la aprobación tuvieron que hacerse de lado temas polémicos, como el tamaño óptimo del aparato administrativo, los mecanismos de rendición de cuentas, la asignación de cargos para altos funcionarios y los estímulos para los servidores públicos.

Lo positivo acerca de la iniciativa sobre el servicio civil fue que los legisladores lograron construir un puente entre todas las propuestas y el proyecto final logró integrar muchas de las que, de manera aislada, habían venido manifestando las principales fuerzas políticas del país.

De esta forma, la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública aprobó el dictamen que creaba el servicio civil de carrera. El 25 de marzo de 2003, la Cámara de Diputados aprobó la Ley con 374 votos en pro y seis abstenciones, es decir, con el respaldo unánime de todos los partidos políticos representados en dicha cámara. Unos días después, el 3 de abril, la Cámara de Senadores aprobó con 96 votos a favor la minuta que, una vez sancionada por el presidente de la república, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de abril de 2003.

LOS RETOS FUTUROS

La aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal debe ser interpretada como un

primer paso en la tarea de transformar la administración pública en México. Falta mucho por avanzar y los gobierno estatales y municipales del país aún aguardan sus tiempos para poner en marcha procedimientos semejantes.

Los retos del servicio civil son variados y el éxito de esta nueva concepción de la administración pública estará sujeto a que éstos sean remontados:

- Se deberá encontrar un modelo de administración que logre simultáneamente la estandarización y la evaluación del personal
- El servicio de carrera fracasará si no consigue la participación y profesionalización de todos los cuadros de la administración pública
- Las tensiones por la descentralización de los servicios irán en aumento en la medida en que el servicio se extienda
- La filosofía de honradez no es suficiente para vencer las añejas resistencias y las formas más complicadas de corrupción; se requieren mecanismos adicionales de control
- Se deberá evitar que, tal como ocurre con el sistema de pensiones, el servicio civil se constituya, en algunos años, en un cuello de botella que elimine la posibilidad de renovación de los cuadros en el sector público